



Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan

Utbildningsdepartementet har anmodat Umeå universitet att lämna synpunkter på rubricerad promemoria. Rektor har fastställt yttrandet. I beredningen av ärendet har Lärarhögskolan inbjudits att ta fram underlag till remissvaret, vilket har utarbetats av en särskild arbetsgrupp.

### Sammanfattning

Umeå universitet avstyrker i huvudsak promemorians förslag. Huvudskälen är att det finns starka principiella invändningar mot flera av förslagen samtidigt som beslutsunderlaget till stora delar är otillräckligt. Dessutom är den korta tiden för implementering av förslagen orealistisk och kan i sig skapa kvalitetsproblem.

Umeå universitet menar emellertid att förslagen i kapitel 9 om en mer flexibel grundlärarexamen som kan innehålla svenska som andraspråk och modersmål bör genomföras och utökas till inriktningen mot fritidshem.

### Generella synpunkter

I huvudsak finns det fyra större principiella invändningar mot förslagen i promemorian. För det första finns det en målkonflikt mellan kvalitet och kvantitet, som synliggörs redan i promemorians titel. Förslagen som syftar till att förbättra lärarutbildningen är svåra att förena med ambitionen att sänka utbildningstiden för att motverka lärarbristen, t ex genom en förkortad kompletterad pedagogisk utbildning. Tvärtom riskerar fokuset på snabbare genomströmning att skapa kvalitetsproblem, såväl i utbildningen som när de utexaminerade lärarna börjat arbeta i skolan. Detta är en central avvägning som det inte går att se att promemorian tagit tillräcklig hänsyn till.

För det andra räcker inte det föreliggande beslutsunderlaget för att fatta så långtgående beslut som promemorian föreslår. De lagda förslagen är i många fall tunt underbyggda och delvis självmotsägande. Det senare gäller till exempel förslag rörande VFU i avsnitt 6.3 resp. i kap. 7. Otydligheter och bristen på klar riktning gör det svårt att bedöma rimligheten i avvägningar och prioriteringar samt förslagens konsekvenser. Eftersom promemorian omfattar en stor mängd – ofta disparata – förslag saknas en sammanhållen helhetsanalys av samtliga lärarutbildningar och deras relation till skolan. Det hade varit att föredra att vissa av de mer genomgripande förslagen behandlats i separata utredningar och i en mer eftertänksam politisk process. Dessutom saknas i stort sett en omvärldsbevakning; de nationella utblickarna är få, de internationella helt frånvarande.



*För det tredje* saknar promemorian ett hänsynstagande till de senaste decenniernas förändringar i högskolelagen och andra regleringar som syftat till att stärka lärosätenas autonomi och egna förmåga att fatta beslut. Den redan starka detaljregleringen på lärarutbildningsområdet skulle genom de lagda förslagen ytterligare spädas på, samtidigt som högskolemyndigheter föreslås få uppdrag som direkt skulle påverka lärosätenas inre arbete. Det är svårt att se att detta skulle ge förutsättningar för en ökad utbildningskvalitet. En bättre väg mot kvalitetsförbättring vore att öka lärosätenas möjlighet att själva bestämma över lärarutbildningens upplägg och innehåll.

*För det fjärde* finns det i promemorian en mycket problematisk särbehandling av lärarutbildningen som någonting annorlunda i relation till andra högskoleutbildningar. Den uppenbara risken är att detta kan leda till en särkoppling från övriga högskolan, vilket skulle leda till svåra kvalitetsproblem för lärarutbildningarna. Mot denna bakgrund vore det olämpligt och kontraproduktivt att genomföra flera av de liggande förslagen, framför allt en särskild lärarutbildningsförordning.

Dessa övergripande teman utvecklas mer i diskussionen om de konkreta förslagen i promemorian nedan.

### **6.1 En ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare och tydligare fokus på examensmålen**

Umeå universitet vill bestämt avvisa förslaget i promemorian om att utbildningen till lärare ska regleras i en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare (i fortsättningen benämnd lärarutbildningsförordningen). En sådan reform skulle riskera att vända årtionden av arbete med att integrera lärarutbildningen med övriga högskolan till sin motsats. Inga andra yrkesutbildningar föreslås heller få separata förordningar och det går inte att se några skäl till varför just lärarutbildningen skulle behöva styras på annat sätt än exempelvis medicin- eller ingenjörutbildningar.

Tvärtemot promemorian ser universitetet stora risker med att behandla utbildningarna till lärare som något väsentligt annorlunda än övrig högskoleutbildning. Lärarutbildningen skulle komma att ses som något vid sidan av den övriga utbildnings- och forskningsverksamheten på lärosätet, vilket skulle påverka dess status och attraktivitet negativt. Lärarutbildningsförordningen och högskoleförordningen skulle över tid komma att bli allt mer olika varandra och därigenom gradvis förstärka lärarutbildningarnas särkoppling från resten av högskolan.

Det är också svårt att se vilka problem som den nya förordningen ska kunna lösa som inte är möjliga att hantera i dagsläget. En uttrycklig målsättning för en särskild lärarutbildningsförordning är dessutom att öka förutsättningarna för en mer aktiv politisk styrning av lärarutbildningen. Detta är en premis som starkt kan ifrågasättas. Regleringen av lärarutbildningen är redan idag på många sätt för omfattande, vilket inte minst syns i det stora antalet examensmål. Detta har också tydligt illustrerats i en rapport från Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).<sup>1</sup> Snarare bör statens styrning av lärarutbildningen inta den motsatta ståndpunkten; det finns stora kvalitetsutmaningar i

<sup>1</sup> SUHF, *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor* (2021). Särskilt kapitel 4 innehåller en jämförande analys av lärarutbildningarna.



att lärarutbildningen är överreglerad och för kortsiktigt styrd. Om lärosätena själva skulle få större ansvar för kvalitet och utformning i lärarutbildningarna, samtidigt som förutsättningarna fick vara stabila under en längre tidsperiod, skulle det med största sannolikhet ge en betydande positiv effekt på utbildningskvaliteten.

### **6.2 Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan förtydligas**

Promemorian föreslår att det i den nya förordningen ska ställas tydligare krav på kurserna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK), bland annat genom att utbildningsmoment i kognitionsvetenskap ska läggas till examensmålen.

Detta är en tydlig illustration av problemen med styrningen av lärarutbildningarna och riskerna med promemorians förslag. Ett tillägg av kognitionsvetenskap bland kunskapsmålen inom UVK kan i sig mycket väl vara motiverat; men förslaget sätts inte i relation till en översyn av de befintliga examensmålen eller till hur utbildningarna idag faktiskt ser ut och kan därför inte tillstyrkas i nuläget. Samtidigt förstärks ytterligare dilemmat med att examensbeskrivningarna för lärarutbildningarna blivit överbelastade, då nya examensmål under ett flertal år har lagts till utan att något i sin tur tagits bort. Det stora antalet mål har lett till att utbildningarna blivit sönderstyckade i allt mindre delar, vilket lett till att en större del av de tillgängliga resurserna måste användas till examination på bekostnad av progression och undervisning som stärker studenternas kunskapsutveckling och förmåga till professionsinriktad reflektion kring ett kunskapsinnehåll. Promemorians förslag om att lägga till nya examensmål bör därför inte genomföras innan en ordentlig genomlysning av examensbeskrivningarna i sin helhet gjorts med ambitionen att minska detaljstyrningen samt renodla och minska antalet mål.

### **6.3 Utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas**

Umeå universitet instämmer i promemorians bedömning att verksamheten med övningsskolor och övningsförskolor (i fortsättningen benämnd övningsskolor) kan ha flera positiva effekter för verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Därför är det bra om de långsiktiga förutsättningarna för övningsskolorna fastställs.

Promemorian diskuterar emellertid i otillräcklig grad förutsättningarna för en permanentning av övningsskoleverksamheten. Lärosätena åläggs att så långt det är möjligt använda övningsskolor i VFU, vilket ska lösas i avtal mellan huvudmännen. Kraven på lärosätena matchas dock inte av krav på skolhuvudmännen, vilket gör det till en utmaning att få till stånd det långsiktiga relationsbyggande som är förutsättningen för fungerande övningsskolor som når målsättningarna. En sådan uppbyggnad tar erfarenhetsmässigt flera år att genomföra. Det är därför svårt att se att utbyggnaden av övningsskolor fullt ut ska kunna genomföras inom de tidsramar och i den skala som promemorian föreslår. Ett långsammare och mer fokuserat införande hade varit att föredra. Det är också centralt att finansieringen av verksamheten blir permanent, att ersättningen står i relation till de uppgifter som åläggs övningsskolorna samt att medlen löpande anpassas till förändringar i studentvolymerna.

Det finns vidare en självmotsägelse i promemorian då lärosätena ska använda sig av övningsskolor i varierande skolmiljöer och samtidigt tillse att distansstudenter ska kunna göra sin VFU nära bostadsorten. Dessa båda mål är oförenliga, men promemorian



framhäver att VFU nära hemmet ska prioriteras för att underlätta genomströmningen på distansutbildningarna. Detta kan få den olyckliga konsekvensen att utbildningskvaliteten blir markant olika beroende på var studenterna utför sin VFU, vilket är ett dilemma som promemorian alltför lätt bortser ifrån.

Promemorian tar inte heller tillräcklig hänsyn till regionala skillnader. Det är svårt att se hur glesbefolkade delar av landet, inte minst i Norrland, ska kunna ha underlag för lätt tillgängliga övningsskolor eller varierande VFU-miljöer inom rimliga reseavstånd. Det skulle behövas en förstärkt analys av konsekvenserna av detta och av eventuella möjligheter att kompensera för problemet.

Eftersom promemorian inte berör det troligen största kvalitetsproblemet med VFU, den stora bristen på VFU-platser, blir många av förslagen i promemorian orealistiska. För att få en bredare kvalitetsförbättring av VFU i lärarutbildningen behövs mer genomgripande åtgärder för att komma runt bristen på samordning av och tillgänglighet till VFU-platser.

#### **6.5 Antalet lärarledda timmar inom utbildningen ska redovisas och följas upp**

Umeå universitet anser att förslagen kring mätning och uppföljning av lärarledda timmar är olyckliga ur såväl praktisk som principiell synvinkel – inte minst på grund av att det innebär ytterligare detaljstyrning och särreglering av lärarutbildningarna – och därför inte bör genomföras. Särskilt problematiska är de årliga redovisningarna och uppdragen till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) om att följa upp utvecklingen av lärarledd tid och sätta upp mål för en ökning av antalet lärarledda timmar för respektive lärosäten.

Det förefaller osannolikt att UKÄ ska kunna genomföra de föreslagna uppdragen och det bör ifrågasättas om det ens är lämpligt. Konsekvensen skulle bli att UKÄ i praktiken skulle styra lärosätenas inre arbete och bemanning, vilket ter sig synnerligen svärförenligt med rollen som granskningsmyndighet i relation till autonoma lärosäten. Den omfattande tidsredovisningen som åläggs lärosätena skulle vara mycket arbetskrävande och ta stora resurser från utbildningen, och därigenom inverka negativt på den lärarledda tiden.

En fundamental svaghet i promemorians förslag är att analysen av förutsättningarna för en ökning av lärarledd tid är alldeles för grund. Bland annat görs ingen distinktion mellan olika sorters lärarledd tid i relation till pedagogiska modeller. Överhuvudtaget har promemorian inte undersökt hur lärosätena arbetar med planering av sina utbildningar. Det föreslagna styrsystemet skulle skapa tydliga incitament i riktning mot vissa undervisningsformer – sannolikt katederundervisning i storgrupp – för att passa in i centrala mätmodeller. Att detta skulle leda till att de pedagogiskt bästa metoderna skulle användas i undervisningen och att kvaliteten därigenom faktiskt skulle förbättras är det svårt att finna vetenskapligt stöd för. På samma sätt är det en brist att promemorian inte på allvar behandlar den centrala frågan att mängden lärarledd tid inte bygger på en bristande vilja från lärosätena, utan beror på den successiva urholkningen av utbildningsanslagen. Denna urholkning slår extra hårt mot lärarutbildningen som till mycket hög grad bedrivs inom de utbildningsområden som har det lägsta ersättningsbeloppet per helårsstudent och -prestation.



### **Kapitel 7 En kortare kompletterande utbildning för fler lärare i skolan**

Umeå universitet vill bestämt avstyrka promemorians förslag om en försöksverksamhet på vissa lärosäten med en ny kortare kompletterande utbildning (KPU). Det finns i promemorian inga belägg för att den förkortade KPU-utbildningen ska gå att genomföra med en godtagbar kvalitet. Rimligt sett borde det finnas en gräns för hur kort och snabb en utbildning kan bli för att examensmålen ska kunna uppfyllas, och här är det troligt att den undre gränsen passerats och att utbildningskvaliteten underordnats kraven att hantera lärarbristen. Förslaget som bland annat innebär en kortning av VFU och UVK stämmer också illa överens med de förslag om stärkning av VFU som presenteras i avsnitt 6.3 eller förtydligande av UVK i 6.2. Antingen menar regeringen att dagens utbildning generellt sett är för lång – så att all utbildning bör kortas till vad promemorian menar är ”absolut nödvändigt”. Eller så kommer den kortade utbildningen att skapa ett A- och B-lag med personer som formellt sett har samma examen, men som inom sin utbildning fått olika möjligheter att lära sig yrket. Promemorian präglas av en övertro om det möjliga och lämpliga i att snabba på studietakten, vilket i praktiken ofta skapar kvalitetsproblem utan att i slutändan leda till högre genomströmning.

Inte heller bör förslaget om att införa en KPU mot grundlärare inom försöksverksamheten genomföras i den form som föreslås. Frågan om en kompletterande utbildning för att möjliggöra att personer med tidigare examen kan bli grundlärare är intressant, men förutsättningarna för en sådan satsning behöver utredas betydligt noggrannare innan den sätts. Det är långt ifrån säkert att KPU-modellen som anpassats för ämneslärarexamen passar för grundlärarexamen. För grundlärare är bland annat behovet av ämnesbredd betydligt större då en lärare i de lägre årskurserna undervisar i de flesta av skolans ämnen. Det gör det svårt att se hur personer, t ex med en socionomexamen, ska kunna antas ha nödvändiga ämneskunskaper för grundlärarens arbetsuppgifter. Framför allt torde promemorians modell vara helt olämplig för årskurserna F-3 där pedagogiken kräver en mycket stor ämnesbredd hos läraren.

Snarare än att lägga till en försöksverksamhet med ytterligare en utbildningsväg mot en lärarexamen och därmed ytterligare splittra ett redan fragmenterat utbildningslandskap, bör regeringen stärka lärosätenas möjligheter att arbeta inom befintliga uppdrag. Det kan handla om att ge bättre förutsättningar för de avancerade studievägledningfunktionerna på lärosätena, men också att skapa tydligare förutsättningar för de olika vägarna till examen. Dagens politik präglas i alltför hög grad av ryckighet och experiment och en omsvängning mot ökad långsiktighet och transparens vore till nytta för såväl studenter och lärosäten som skolhuvudmän.

### **Kapitel 9 En mer flexibel grundlärarexamen som omfattar svenska som andraspråk och modersmål**

Umeå universitet tillstyrker förslagen i denna del av promemorian om att grundlärarutbildningen ska förändras för att kunna inrymma svenska som andraspråk eller modersmål inklusive nationella minoritetsspråk. Det är välkommet att regeringen nu adresserar dessa frågor som lärosätena påpekat i flera år.



## UMEÅ UNIVERSITET

Det vore dock önskvärt att regeringen även gör en fördjupad utredning om reformen kan utökas till att även omfatta inriktningen mot fritidshem. Bedömningen är att det finns ett behov av lärare i fritidshem med dessa kompetenser.

Umeå universitet tillstyrker också förslaget att blivande modersmåslärares språkliga kompetens bör vara en del av behörighetsprövningen inför studier (9.2). Utformningen av både behörighetskrav och formerna för prövningen måste dock utarbetas med omsorg.

### **Kapitel 10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Om regeringen väljer att fatta beslut gällande något av de områden som diskuteras krävs en mycket längre tid för ikraftträdande än vad som föreslagits. Dels föreslås förändringar som skulle påverka utbildningar som redan börjat planeras. Dels förefaller det orealistiskt att tiden skulle medge en ordentlig beredning, konsekvensanalys och kvalitetssäkring av besluten om de ska träda ikraft mindre än fyra månader efter att remisstiden gått ut.

Yttrandet har fastställts av undertecknad rektor efter föredragning av utbildningsledare Fredrik Andersson.

Hans Adolfsson  
Rektor